

УДК 342.25

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА 2014 ГОДА:
ШАГ ВПЕРЕД ИЛИ ДВА НАЗАД?

Ю. В. Агибалов

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 23 октября 2014 г.

Аннотация: *статья посвящена реализации в России норм Конституции, регулирующих вопросы местного самоуправления. Дается критический анализ норм действующего законодательства, регулирующего структуру местного самоуправления и закрепляющего механизм их формирования в федеральном законодательстве.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, структура органов местного самоуправления, механизм формирования органов местного самоуправления.*

Abstract: *the article is about realization constitutional norms on local government issues in Russia. It includes a critical analysis of the current legislation about the structure of local government and formation mechanism of local governments.*

Key words: *local government, structure of local governments, formation mechanism of local governments.*

В современной России местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. В Конституции Российской Федерации¹ закреплены нормы, в соответствии с которыми местное самоуправление **не только признается и гарантируется**, но и **в пределах своих полномочий самостоятельно**. Более того, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130).

Эти революционные изменения потребовали коренным образом не только изменить действующее законодательство Российской Федерации, прежде всего Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», но и сформировать региональное законодательство. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации **установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления** относится к совместному ведению Российской

¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ст. 76). В 1995 г. в России в соответствии с Конституцией Российской Федерации был принят первый Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Закон № 154-ФЗ), которым субъекты Российской Федерации были наделены правом осуществлять собственное правовое регулирование по широкому кругу вопросов местного значения. Субъекты Российской Федерации могли принимать нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы местного самоуправления до принятия соответствующих федеральных законов. После вступления в силу федеральных законов органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны были привести свое законодательство, а органы местного самоуправления – свои уставы и нормативные правовые акты в соответствие с нормами, закрепленными в федеральных законах. В 2003 г. был принят Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Закон № 131-ФЗ). В соответствии с этим Законом большинство норм стали императивными, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделались правом принимать нормативные правовые акты только по вопросам, закрепленным за ними в Законе № 131-ФЗ. Практика реализации Закона № 131-ФЗ показала, что регулирование на федеральном уровне всех вопросов, касающихся структуры органов местного самоуправления, их взаимодействия для всех субъектов Российской Федерации, является неэффективным, а в отдельных случаях и нецелесообразным. На наличие проблем в системе местного самоуправления обратил внимание Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. Он определил в качестве важнейшей задачи «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах»⁴. Реализуя Послание Президента Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла ряд законов, направленных на совершенствование местного самоуправления. Важнейшим из них является Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

³ Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/19825/print>

Российской Федерации»⁵ (далее – Закон № 136-ФЗ). Этот Закон положил начало новому этапу муниципальной реформы в России. Он предоставил право субъектам Российской Федерации своими законами устанавливать двухуровневую модель местного самоуправления в городских округах, осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, определять порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления, закрепление за сельскими поселениями вопросов местного значения из числа вопросов местного значения, закрепленных за городскими поселениями. Если в Законе № 131-ФЗ были предусмотрены 32 правовые позиции, регулирующиеся законами субъектов Российской Федерации, то этим законом добавились еще 24, из них обязательные для принятия – две. Первая устанавливает порядок формирования представительного органа муниципального района, а вторая – порядок избрания глав муниципальных образований. Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ закреплены нормы, позволяющие муниципальным образованиям с численностью жителей более 100 и не более 300 человек не формировать представительные органы, а их полномочия осуществлять на сходе граждан. В новой редакции изложены статьи, касающиеся местных бюджетов, их доходов и расходов, выравнивания бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов). Законом № 165-ФЗ (ст. 2) расширен перечень нотариальных действий, которые вправе совершать главы администраций и специально уполномоченные должностные лица местного самоуправления поселений (муниципальных районов), если в поселении или на расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса.

Указанные изменения вызвали неоднозначную оценку ученых и практических работников. И это не случайно. Вопрос оптимального соотношения местного самоуправления и государственной власти является одним из самых проблемных как в теории, так и практике муниципального строительства в Российской Федерации. Так, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, профессор И. Бабичев, говоря о новой муниципальной реформе, отмечает, что «в 131-й Закон, определяющий основы организации местного самоуправления, с 2003 года было внесено более 400 поправок. Кроме того, его корректировки потребовали 92 принятых за это время федеральных законов. При этом концепция 131-го Закона оставалась неприкосновенной. И вот впервые принят пакетный закон, который ее меняет. Концептуально повышается роль, а значит, и ответственность

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2270.

⁶ Там же. № 26 (ч. 1). Ст. 3371.

субъектов Российской Федерации за организацию местного самоуправления на их территории»⁷. И это действительно так. Фактически субъектам Федерации частично возвращают те права, которыми они обладали по закону № 154-ФЗ. Заслуженный юрист России, профессор А. Костюков увидел в этих изменениях «огосударствление городского управления», а перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов, по его мнению, практически полностью выхолостит институт местного самоуправления⁸. Он подчеркивает, что «городское сообщество не складывается из простой суммы районных сообществ. Безусловно, у людей есть потребности, связанные непосредственно с территорией их проживания в городе... Перспективы развития, городская среда, культурное пространство формируются на уровне города в целом, и городское сообщество должно иметь голос в выборе решения этих вопросов из возможных альтернатив». В качестве подтверждения своих выводов он ссылается на Закон Российской Федерации о местном самоуправлении от 1991 г., из содержания главы 9 «Основы организации управления городом» которого, по его мнению, следовало, что «город должен управляться как единое целое»⁹. В действительности в этой главе данный вариант представлен как один из возможных. В ст. 77 «Общая схема управления городом» закрепляется норма, в соответствии с которой «городской Совет с учетом численности населения, исторических, социально-экономических и географических особенностей утверждает общую схему управления городом и включает ее в положение (Устав) о самоуправлении города. Общая схема управления городом, имеющим районные в городе Советы, утверждается по согласованию с этими Советами. Часть 2 ст. 77 было установлено, что общая схема управления городом может предусматривать:

а) деление города на районы с образованием районного в городе Совета и местной администрации;

б) деление города на районы с образованием районной в городе администрации;

в) деление города на различные территории для управления отраслями местного хозяйства и областями социальной сферы и создание соответствующих территориальных органов управления;

г) функционирование городского хозяйства как единого целого¹⁰.

В ст. 78 Закона о местном самоуправлении от 1991 г. закреплены полномочия районного в городе Совета и районной в городе администрации. Пунктом 4 указанной статьи городскому Совету предоставлено право передавать районным в городе Советам и администрации иные полномочия по их участию в социально-экономическом развитии города с предо-

⁷ *Бабичев И.* Муниципальный передел // Российская Федерация сегодня. 2014. № 13/14. С. 18.

⁸ См.: *Костюков А.* Удар по крупным городам // Там же. № 7. С. 21.

⁹ Там же.

¹⁰ О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон от 6 июня 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

ставлением необходимых для этого финансовых, материальных ресурсов и средств. Во введенной Законом № 136-ФЗ ст. 16.2 «Вопросы местного значения внутригородского района» представлен перечень вопросов местного значения без разделения полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления. Только в этом и есть принципиальное отличие принятых в Законе № 136-ФЗ норм от норм закона о местном самоуправлении 1991 г., а не в исключении возможности осуществления местного самоуправления на уровне районов.

Не менее бурную дискуссию вызвали нормы Закона № 136-ФЗ, позволяющие субъектам Российской Федерации в региональных законах определять порядок формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований, на основе которых должны быть в трехмесячный срок приведены в соответствие с законодательством уставы муниципальных образований. В средствах массовой информации разброс мнений достаточно широкий: от варианта «ничего существенно не изменится» до «были мэры, да все скончались» (на смену всенародно избранным мэрам придут главы из состава депутатов)¹¹. Причем нередко авторы выдают собственное видение реформы местного самоуправления за нормы закона. Так, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Кидяев, говоря о Законе № 131-ФЗ, совершенно справедливо назвал его первым и наиболее крупным национальным проектом, начатым Президентом Российской Федерации В. В. Путиным¹². Говоря об изменениях, вносимых в Закон № 131-ФЗ, он пишет о том, что законом вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Их создание будет осуществляться законами субъектов Российской Федерации. Представительный орган городского округа с внутригородским делением будут формировать представительные органы внутригородских районов, делегируя своих депутатов. Главу городского округа предлагается избирать из состава представительного органа, при этом избранный глава будет его председателем. Глава местной администрации назначается на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса¹³. Далее В. Кидяев пишет, что для усиления позиций городских и сельских поселений в деятельности муниципальных районов, повышения эффективности межмуниципальной кооперации предлагается установить единый способ формирования представительных органов районов из глав поселений, входящих в состав муниципальных районов, и из депутатов представительных органов поселений в соответствии с равной, независимо от численности населения нормой представительства, определяемой Уставом данного района. Глава муниципального района будет избираться представительным органом муниципального образования из своего

¹¹ Российская Федерация сегодня. 2014. № 9. С. 20.

¹² См.: Кидяев В. Новый виток муниципальной реформы // Российская Федерация сегодня. 2014. № 7. С. 18.

¹³ См.: Кидяев В. Указ. соч. С. 20.

состава и исполнять полномочия его председателя, а глава местной администрации назначаться на должность по контракту, заключенному на срок полномочий, определяемый Уставом муниципального образования. В сельских поселениях предусмотрена возможность осуществления полномочий главы местной администрации главой муниципального образования¹⁴. На самом деле, в принятом Законе № 136-ФЗ **это только один из возможных вариантов, а не единственный**. И будет ли он реализован или нет во многом зависит от региональной власти и активности муниципалитетов. На заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления в г. Иваново В. В. Путин особо подчеркнул, что «принятые поправки предполагают возможность создания новых видов муниципальных образований в крупных городах – городского округа, с делением на внутригородские районы. Нормы эти не носят императивного характера, они не навязываются, и они не обязательны, но это еще одна из опций, которую вы можете выбрать, один из вариантов в дополнение к тому, что функционировало, действовало до сих пор. Каждая конкретная территория должна сама решить, как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, будут ли они выбирать главу муниципального образования прямым голосованием или делегируют это право избранному ими же представительному органу муниципальной власти. Если сказать проще, так чтобы – не только нам, здесь сидящим, – и гражданам было понятно, можно избрать, скажем, совет крупного города с делением на районы напрямую голосованием граждан, а можно избрать порайонно, а районные депутаты уже делегируют своих депутатов наверх, и таким образом будут формироваться представительные органы власти соответствующего муниципалитета...»¹⁵. Президент Российской Федерации В. В. Путин поставил перед руководителями регионов задачу организовать диалог с муниципальными собраниями, с муниципальным сообществом, чтобы обсудить все содержательные вопросы, все нюансы преобразований. Результатом такой дискуссии должен стать закон об организации местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации.

2014. № 4

28

«Регионам в ближайшее время предстоит серьезная работа по определению оптимальной модели организации местного самоуправления на своих территориях. Важно, чтобы все понимали: в основе системы правового регулирования местного самоуправления в России лежит свобода выбора, я уже об этом говорил и сейчас хочу вернуться к этому еще раз. Нельзя ничего навязывать – надо обязательно принять во внимание мнение глав муниципалитетов, депутатов местных представительных органов», – подчеркнул В. В. Путин¹⁶.

¹⁴ См.: Кидяев В. Указ. соч. С. 22.

¹⁵ Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/21097/print>

¹⁶ Там же.

Реализация муниципальной реформы в регионах имеет свою специфику. Так, например, Глава Республики Карелия А. Худилайнен внес в Законодательное Собрание республики законопроект о формировании органов местного самоуправления, согласно которому депутаты, победившие на прямых выборах, и главы поселений из своего состава делегируют представителей в муниципальный совет, члены которого опять же из собственной среды выбирают главу района или города, который является также спикером Совета народных депутатов. Исполнительная власть таким образом передается сити-менеджеру – главе администрации, он-то и будет распоряжаться не только землей, имуществом и недвижимостью, но и муниципальным районным бюджетом. Предложенную губернатором модель обсудили во всех муниципальных образованиях, многие ее одобрили и направили обращение в региональный парламент с просьбой учесть их мнение. Категорически против проекта выступили представители трех партийных фракций Законодательного Собрания Карелии, а председатель Петрозаводского городского совета О. Фокин заявил, что они решили провести референдум и спросить у жителей города, какую систему они хотят оставить: прямые выборы или делегирование¹⁷. В Белгородской области Законом от 6 октября 2014 г. № 304 (ст. 2.1) установлено, что представительный орган муниципального района в Белгородской области состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, по одному депутату от представительного органа каждого поселения¹⁸. Глава муниципального образования городского округа, муниципального района, городского и сельского поселения избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя (ст. 2.2). Этим же Законом закреплены в качестве вопросов местного значения сельских поселений в Белгородской области дополнительно 11 вопросов, предусмотренных ч. 1 ст. 14 Закона № 131-ФЗ (в редакции от 27.05.2014), закрепленные, в частности, в п. 7.1; 7.2; 8; 13; 15; 18; 22; 26; 31; 33.1 и 38.

В Воронежской области губернатором А. В. Гордеевым была создана рабочая группа по подготовке проектов нормативных правовых актов под председательством вице-губернатора – руководителя аппарата губернатора и правительства Воронежской области Ю. В. Агибалова. В состав рабочей группы были включены главы администраций Россошанского (И. Г. Алейник) и Новохоперского (В. Т. Петров) районов, глава городского округа город Воронеж (А. В. Гусев), глава Боброва (В. И. Брызгалин), Айдаровского сельского поселения Рамонского района (Н. В. Фролов), представители законодательного и исполнительного органов государст-

¹⁷ См.: В поисках мэра // Рос. газета. 2014. 3 июля.

¹⁸ О внесении изменений в Закон Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области»: закон Белгородской области от 6 октября 2014 г. № 304. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

венной власти области. Общественность представлена председателем Общественной палаты Воронежской области А. К. Соловьевым. Рабочей группе было поручено обсудить в муниципальных образованиях Федеральный закон № 136-ФЗ и концепцию законов Воронежской области. По поручению губернатора области А. В. Гордеева в июле-августе были проведены встречи с активом всех муниципальных районов и городских округов (кроме города Воронежа). В ходе обсуждения большинство присутствующих на встречах положительно оценили изменения федерального законодательства, позволяющего субъектам Федерации и муниципалитетам самостоятельно решать вопросы структуры органов местного самоуправления и организации их взаимодействия. Итоги обсуждения показали, что из 33 муниципальных районов и городских округов 29 высказались за избрание главы муниципального района (городского округа) из числа депутатов, а 4 – за избрание населением. За избрание глав муниципальных образований поселений из депутатов высказались 25 районов. Избрание Совета народных депутатов района населением поддержали представители 6 районов; 16 – высказались за формирование районного Совета из глав поселений и депутатов поселений, избираемых представительными органами поселений с равной независимо от численности населения нормой представительства; остальные предложили предоставить муниципальным образованиям право самостоятельно решать эти вопросы в уставах муниципальных районов. Большинство районов высказались за закрепление в законе области за сельскими поселениями 16 вопросов местного значения, закрепленных в ст. 14 Закона № 131-ФЗ за городскими поселениями.

На заседании рабочей группы, состоявшейся в правительстве области 5 сентября, **было принято решение предоставить в Законе Воронежской области муниципальным образованиям право самостоятельно закреплять в своем Уставе** один из двух вариантов формирования районного Совета народных депутатов и избрания глав муниципальных образований. Комиссия поддержала предложения муниципальных районов по вопросу закрепления в Законе Воронежской области за поселениями дополнительно 16 вопросов местного значения. В подготовленном проекте закона Воронежской области «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области» планируется наделить сельские поселения вопросами, закрепленными в п. 4–6; 7.2; 8; 11; 13.1; 15; 18; 20; 22–24; 26; 33.1 и 38 ч. 1 ст. 14 Закона № 131-ФЗ.

Приведенные примеры практики реализации муниципальной реформы в субъектах Российской Федерации показывают, что в каждом субъекте закрепляются модели организации местного самоуправления исходя из сложившейся структуры органов местного самоуправления и накопленного опыта работы. Перечень вопросов местного значения, которым определяются сельские поселения законами субъектов Российской Федерации, также отличается. Как в Белгородской, так и в Воронежской области не планируется законодательно закреплять новые виды мuni-

ципальных образований, такие как городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы.

Таким образом, муниципальная реформа 2014 г., несомненно, сделала шаг вперед. За ним должны обязательно последовать, как справедливо отметил Председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Кидяев, законодательные новеллы, ориентированные на совершенствование правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления¹⁹. Требуется также дальнейшее совершенствование норм Закона № 131-ФЗ, регулирующих вопросы структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, уточнения статуса и полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. Причем в законе данные нормы должны носить диспозитивный характер, позволяющий муниципальным образованиям **самостоятельно выбирать наиболее приемлемые для них** и закреплять их в своих уставах. Прежде всего, целесообразно повысить статус главы муниципального образования, который должен стать высшим должностным лицом муниципального образования. Он может избираться населением или представительным органом местного самоуправления из своего состава, однако вне зависимости от избрания он должен быть вправе возглавлять либо представительный, либо исполнительный орган муниципального образования. Муниципалитетам необходимо предоставить право самостоятельно решать этот вопрос, включая возможность совмещения функции главы администрации с правом председательствования в представительном органе местного самоуправления, как это закреплено сегодня в отношении муниципальных образований, имеющих статус сельских поселений. Подобная практика хорошо себя зарекомендовала в Воронежской области в 1995–2006 гг. до вступления в силу в полном объеме Закона № 131-ФЗ. **Но это должно стать правом, а не обязанностью муниципальных образований.** Указанные изменения позволят на практике обеспечить не только право муниципальных образований на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, но и ответственность органов местного самоуправления за принимаемые решения и социально-экономическое развитие муниципальных образований. Предлагаемые изменения в полной мере соответствуют нормам Конституции Российской Федерации. **Таким может быть второй шаг муниципальной реформы.** Требуется серьезного анализа практика реализации важнейшего положения Конституции Российской Федерации (ст. 3), в соответствии с которым **народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.** В настоящее время большинство населения воспринимает органы местного самоуправления как представителей государственной власти на местах и предъявляет к ним свои претензии, нередко не входящие в их компетенцию. В свою очередь, **активность**

¹⁹ См.: Кидяев В. Указ. соч. С. 22.

населения в осуществлении местного самоуправления непосредственно в последние годы значительно снизилась. Об этом можно судить по участию населения в выборах глав и депутатов муниципальных образований, не говоря уже об участии в других формах самоуправления. На это обращают внимание как ученые, так и практические работники. Что же делать? В литературе нет единства в оценке положения местного самоуправления в современной России. Более того, С. А. Авакьян вообще ставит под сомнение наличие местного самоуправления в России²⁰. На отсутствие четкой концепции развития местного самоуправления указывает Н. Л. Пешин²¹. По мнению А. Татаркина, самоуправление воспринимается как придаток государственной власти, а более 90 % муниципалитетов в России являются дотационными²².

По мнению С. Соловьева, основной причиной разнообразных проблем, возникающих в современной системе местного самоуправления, является ее конституционное отделение от системы государственной власти²³. На основе анализа существующих точек зрения на местное самоуправление в литературе и практике реализации законодательства в муниципальных образованиях он делает вывод о том, что органы местного самоуправления должны являться неотъемлемой составной частью государственной системы с определенной долей автономии по выполнению переданных вышестоящими уровнями власти полномочий²⁴.

Несмотря на существующие в местном самоуправлении проблемы, Конституция Российской Федерации дает широкие полномочия и населению, и органам местного самоуправления на реализацию конституционного права на самоуправление. Проблемы в основном в том, что население не знает своих прав и обязанностей, а у органов местного самоуправления «не доходят руки» до правового просвещения граждан и организации работы по привлечению населения к участию в самоуправлении через широкие формы народовластия, закрепленные в главе 5 Закона № 131-ФЗ. Заслуживают внимания сделанные С. Соловьевым выводы о том, что в настоящее время существуют проблемы в понятийно-терминологической, теоретической, логической проработанности, доступности, понятности и практической реализации положений конституционной концепции местного самоуправления, что дает основания для ее дальнейшего детального анализа и выдвижения практических предложений по совершенствованию ее содержания²⁵.

²⁰ См.: Авакьян С. А. А есть ли в России местное самоуправление? // Размышления конституционалиста. Избранные статьи. М., 2010.

²¹ См.: Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России : проблемы развития конституционно-правовой модели и практика взаимоотношений : автореф. дис. ... д-ра юрид наук. М., 2007. С. 41.

²² См.: Татаркин А. Выйти из кабинетов // Рос. газета. 2014. 3 июня.

²³ См.: Соловьев С. Местное самоуправление и государственная власть : от разделения к объединению // Самоуправление. 2014. № 5. С. 13.

²⁴ См.: Там же. С. 13.

²⁵ См.: Там же. С. 14.

На современном этапе необходимо провести четкое разграничение понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление». По моему мнению, местное самоуправление следует рассматривать как право и способность населения осуществлять самостоятельно самоуправление на территории муниципального образования, решая вопросы местного значения. В свою очередь, муниципальное управление осуществляют органы местного самоуправления, прежде всего исполнительно-распорядительные. Представляя самостоятельную ветвь власти – муниципальную, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но, реализуя переданные им государственные полномочия, подотчетны и подконтрольны органам государственной власти. И в этом нет никаких противоречий конституционным нормам. Сегодня и у органов государственной власти, и у органов местного самоуправления достаточно полномочий. Вопрос лишь в том: насколько полномочия обеспечены финансово? Поставленный вопрос предстоит решать в рамках муниципальной реформы 2014 г. в законах, которые должны будут внести изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: uagibalov@govrn.ru

Тел.: 8(473) 213-66-99

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Voronezh Branch

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Public Service Recruitment Policy Department

E-mail: uagibalov@govrn.ru

Tel.: 8(473) 213-66-99